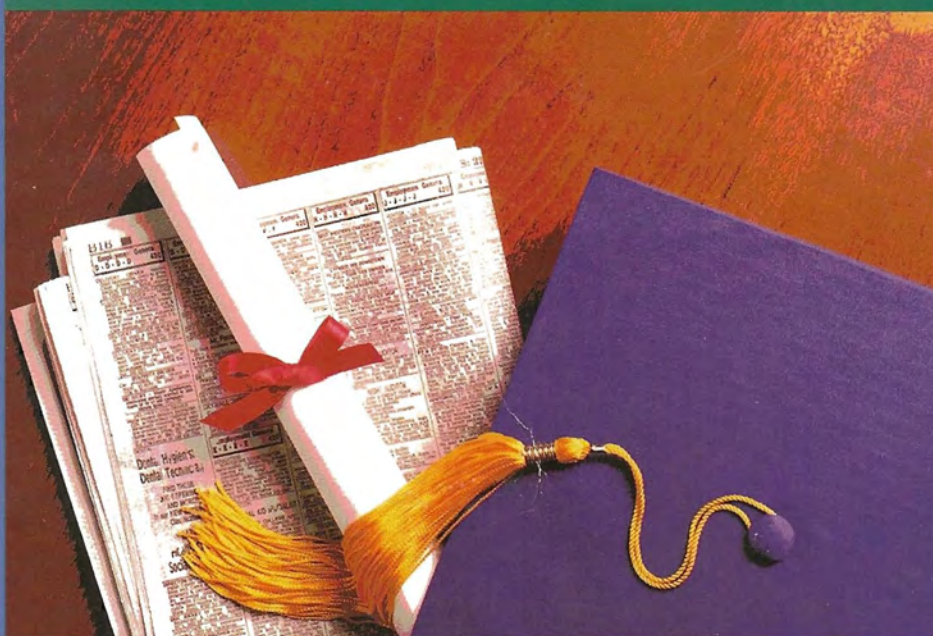


LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA



Testimonios de un seminario de rectores

EDITORES: SALVADOR MALO Y SAMUEL MORLEY

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
UNION DE UNIVERSIDADES DE AMERICA LATINA**

**LA EDUCACION SUPERIOR
EN AMERICA LATINA**

Testimonios de un Seminario de Rectores

Editores

Salvador Malo

Samuel Morley

**Banco Interamericano de Desarrollo
Unión de Universidades de América Latina**

LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA
Testimonios de un Seminario de Rectores
Compiladores: Salvador Malo, Samuel Morley

Indice

	<i>Páginas</i>
Prefacio	vii
1. Objetivos del Seminario	
Enrique Iglesias	I
2. Visión General de la Educación Superior en Latinoamérica	
Las universidades latinoamericanas en contexto	
Simón Schwartzman	7
Resumen de la Discusión	29
Testimonios	33
3. Gobernabilidad	
La reinención de la universidad. Los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina	
Orlando Albornoz	41
Resumen de la Discusión	75
Testimonios	81
4. Financiamiento	
El financiamiento de la educación superior en América Latina	
Ernesto Schiefelbein	89
Resumen de la Discusión	119
Testimonios	125
5. Calidad	
La calidad en las universidades de América Latina.	
<i>Vino viejo en botellas nuevas</i>	
Daniel Levy	135
Resumen de la Discusión	169
Testimonios	175
6. El futuro de la educación superior en América Latina	
Nancy Birdsall	181
José Sarukhán	187

LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS EN CONTEXTO

Simón Schwartzman

La "universidad latinoamericana" es un conjunto complejo y contradictorio de instituciones grandes y pequeñas, públicas y privadas, de grado y de posgrado, de mejor o menor calidad, de investigación y de enseñanza, y con niveles muy distintos de eficiencia en el uso de sus recursos. Estas instituciones¹ empezaron a ser introducidas en América Latina junto con las primeras administraciones coloniales españolas, y ganaron nuevo impulso con los movimientos de independencia a principios del siglo XIX. Transformaciones profundas ocurrieron a partir del "Movimiento de la Reforma" del inicio del siglo XX y en las últimas décadas estas instituciones fueron nuevamente transformadas por un proceso intenso de expansión y masificación.

Mucho se ha hecho en los últimos años para conocer mejor esa realidad variada y proponer soluciones para los problemas más generales de calidad, equidad y eficiencia, propuestas que van desde alteraciones en los sistemas de financiamiento gubernamental y recuperación de costos, hasta la introducción de mecanismos gerenciales más eficientes, pasando por diferentes proyectos de evaluación a nivel nacional, sectorial e institucional.

La diversidad de la educación superior en Latinoamérica es tal, que cabe plantearse si el concepto mismo de "universidad latinoamericana" tiene algún sentido útil. ¿Qué puede haber de común entre, por ejemplo, la Escuela Paulista de Medicina de São Paulo, la Universidad de San Marcos en Lima y un pequeño instituto tecnológico en Valparaíso? Los recursos, los objetivos, el público, los profesionales y las culturas de estas instituciones son tan distintos que muy poco de lo que se puede decir y proponer para una hace sentido para las demás; sin embargo, hay muchas cosas comunes. En todas partes y a través del tiempo, las instituciones universitarias latinoamericanas trataron de cumplir un mismo conjunto de funciones básicas y adoptaron formatos institucionales también parecidos. En este proceso, tuvieron que convivir con tensiones y contradicciones semejantes, así como encontrar soluciones, o por lo menos respuestas para sus problemas. Entender estas funciones, formatos y tensiones, y la pluralidad de soluciones y respuestas que han suscitado, es el punto de partida básico para cualquier política consecuente hacia el sector.

Las universidades latinoamericanas fueron creadas primero por la Iglesia y, más tarde, por los nuevos estados independientes con el objetivo de formar sus cuadros dirigentes y establecer puentes de conocimiento entre colonias y, tiempo después, entre países de la región y la cultura filosófica, científica y técnica que existía y se desarrollaba en Europa. Estas funciones básicas, buscadas por las autoridades cuando requieren poner recursos humanos y financieros en la creación de instituciones educacionales, tienen como contrapartida el interés de las personas que trabajan en dichas instituciones como profesores y empleados, o que pasan por ellas como estudiantes. Para los primeros las instituciones universitarias son un empleo, un modo de vida; para los estudiantes, ellas funcionan como un mecanismo de consolidación de su posición en la sociedad, o de acceso a nuevas posiciones en términos de prestigio, reconocimiento profesional y rentas. Estas funciones son universales y valen tanto hoy como en el inicio de la colonización española, en América Latina como en otras partes del mundo, sin embargo sus manifestaciones en cada caso pueden ser muy distintas, como a continuación se muestra.

1.- Funciones de Formación

Los nuevos estados nacionales establecidos en Latinoamérica a partir del siglo XIX trataron de crear instituciones que pudieran formar personas capacitadas para administrar la burocracia pública, comandar las fuerzas armadas, cuidar de la salud pública y hacerse cargo de la construcción de carreteras, puertos y ferrocarriles. De ahí el énfasis puesto en la formación profesional en los campos de derecho, artes militares, medicina e ingeniería, y la preocupación por los aspectos prácticos de estas profesiones. De ahí también la idea de que al Estado tocaría no solamente la función de organizar y mantener las instituciones de educación superior, sino también controlar en detalle su funcionamiento, y reconocer y validar los títulos obtenidos en las diversas instituciones.

Aún más que los nuevos estados nacionales, la Iglesia se preocupó siempre por la formación de cuadros para su propia institución, y también por la formación de educadores para todos los grupos y clases sociales, que fue tradicionalmente su papel en la región. América Latina tiene una historia compleja de amor y odio en las relaciones Iglesia-Estado y, en muchas ocasiones en el pasado, sus papeles se sumaron o entraron en conflicto. Sin embargo, es posible decir que la Iglesia siempre se preocupó mucho más por la formación general, cultural y de valores de educación, que por los aspectos técnicos y profesionales. Esta dimensión de formación general que va desde la primeras letras hasta el estudio de la historia, la literatura, la filosofía y los conceptos científicos fundamentales, tardó mucho en entrar en la pauta de las preocupaciones de los gobiernos, que siempre se preocuparon mucho más por la formación de los cuadros técnicos superiores.

Pero la formación de cuadros, tanto de tipo técnico y profesional como de tipo cultural y humanístico, no es solamente una preocupación de la Iglesia y de los gobiernos, sino también de muchos otros sectores de la sociedad. Es aquí donde las diferencias profundas entre América Latina y los países europeos, así como los Estados Unidos, se hacen más evidentes. Aunque hayan existido grandes diferencias entre distintos países, en Europa las transformaciones y el crecimiento de los sistemas de educación superior formaron parte de un proceso de ensanchamiento del mercado de trabajo que fue mucho más allá de los límites de lo que los gobiernos y las religiones organizadas podrían coordinar. Las principales características de este proceso fueron:

- 3 El crecimiento de la economía de mercado, con la industrialización y la ampliación progresiva del sector de servicios, hecha de forma sobre todo privada.
- 3 La expansión de los sistemas educacionales en todos los niveles, creando una fuerte demanda de maestros y educadores
- 3 La consolidación de la medicina, el derecho y, en algunos países, la ingeniería², como profesiones liberales autorreguladas.
- 3 El crecimiento mismo del Estado, que con su transformación en agente proveedor de servicios de educación, salud y seguridad aumentó su demanda de empleados con educación más avanzada.

Así, aunque los estados hayan aumentado su tamaño y diversificado sus funciones, la formación de cuadros dejó de ser una tarea de interés exclusivo o predominante de los gobiernos y pasó a ser de interés para sectores cada vez más grandes de la sociedad. La educación dejó de ser un simple instrumento de reproducción de estructuras fijas de poder y autoridad, y pasó a jugar un papel cada vez más significativo como mecanismo de movilidad social. En la misma medida, el papel de control y regulación de las instituciones y de los procesos de educación superior por parte de los gobiernos se redujo, abriendo más espacios a mecanismos de autonomía y autocontrol, o de control de la sociedad o de las necesidades del mercado³.

Estas transformaciones también ocurrieron en Latinoamérica, pero en proporción mucho menor. La economía no creció ni se modernizó en las mismas proporciones, mientras que el sector público siguió creciendo hasta los límites de los recursos disponibles, aún a costa de procesos inflacionarios recurrentes. Por esto, la participación de sectores organizados de la sociedad en la provisión y control de los sistemas educacionales, se mantuvo baja. La movilidad social proporcionada por la educación se sostuvo, básicamente, por el aumento del número de empleos públicos para los educados. Asimismo, las profesiones se afirmaron no tanto por una demanda creciente de servicios especializados por parte de la sociedad y de los mercados, sino sobre todo por regulaciones y monopolios establecidos por fuerza de ley.

2.- Contenidos

Los contenidos impartidos por los cursos y programas de las instituciones modernas de educación superior son tan variados como los distintos grupos que son atendidos por estas instituciones o que, de alguna forma, se vinculan a ellas. Una lista actualizada de las funciones de formación de la educación superior contemporánea debiera incluir por lo menos las actividades de formación de investigadores; formación de élites dirigentes para el gobierno y grandes instituciones; formación de profesionales tradicionales (medicina, derecho, ingeniería, etc.); formación de técnicos especializados de tercer nivel; formación continuada, complementaria o supletoria de diversos niveles; y formación de maestros para la educación básica y secundaria.

a. Investigación científica.-

La idea de que las tareas de formación de las instituciones de educación superior estén centradas en la investigación científica podría quizá ser justificada desde el punto de vista normativo (en el sentido de que “debería” ser así), pero no corresponde a la realidad de los hechos. La gran mayoría de las instituciones de educación superior en el mundo, incluyendo los Estados Unidos y Europa Occidental, no son productoras de conocimiento, sino transmisoras de conocimientos generados en otras partes. En los Estados Unidos, la actividad de investigación está concentrada en un número limitado de “research universities”, mientras que la gran mayoría de los “colleges” se limitan a tareas educacionales en sí. La situación es aún más marcada en Francia, donde existe una división institucional tajante entre las universidades y las “Grandes Écoles”, por una parte, y el “Centre National de la Recherche Scientifique” y los laboratorios gubernamentales por otra, que es donde las actividades de investigación científica se concentran con pocas excepciones. En América Latina también la regla general es que la investigación científica se quede concentrada en sólo algunas instituciones y departamentos no necesariamente universitarios. En Japón, la industria lleva a cabo casi la totalidad de la investigación científica y técnica, la cual generalmente no pasa por las universidades.

Es fácil entender la razón de la pequeña participación de la investigación científica en las instituciones de educación superior, si miramos la lista de funciones educativas que deben llevar a cabo. Para ninguna de estas funciones la investigación científica tiene un papel directamente relevante y necesario⁴. La introducción de la investigación científica en las universidades en las que esto ocurrió (en Alemania a principios del siglo XIX, y mucho más frecuentemente en los Estados Unidos a partir de este siglo), se debió a un esfuerzo de las propias universidades en aumentar, en un proceso competitivo con las demás, su prestigio, su autonomía y su legitimidad ante la sociedad. En casi todos los casos, los resultados de la investigación científica universitaria son utilizados sobre todo para definir las jerarquías de prestigio y autoridad dentro de las universidades mismas, y es bastante reciente la noción de que el científico, de la misma manera que el médico y el abogado, es un profesional que el mercado de trabajo necesita. Las "Graduate Schools" norteamericanas, que llevaron más adelante esta noción, terminaron por hacer de la formación de investigadores una carrera distinta a la de formación para las demás profesiones.

b. Formación de élites dirigentes

La comparación entre los sistemas educacionales de distintos países muestra que la formación de élites dirigentes tiene mucho más que ver con la selectividad y el prestigio asociado a algunas instituciones educativas, que con los contenidos específicos de determinados cursos. En Francia, los cuadros dirigentes pasan por la "École Nationale de Administration" o por la "École Polytechnique", en donde adquieren conocimientos sobre ingeniería. En Estados Unidos, la selección se hace en las escuelas de administración o de gobierno de Harvard, Stanford y algunas otras universidades. En Inglaterra, los cursos de humanidades de Oxford y Cambridge tienen una función similar. En América Latina, la formación de élites se ha dado sobre todo en algunas facultades de derecho, ingeniería, y más recientemente en algunos casos en economía. Además de la selectividad, estos cursos cuentan con estudiantes bien seleccionados y socialmente conectados, y con la proximidad de sus profesores, autoridades y exalumnos de los principales centros de decisión e influencia de sus países.

La función de estos centros no es solamente la de formar un número limitado de personas, sino también de establecer un modelo de calidad y excelencia que pueda servir como referencia para otras instituciones. En Brasil, el Instituto Tecnológico de la Aeronáutica en São José Dos Campos fue por muchos años el modelo de formación de ingenieros de alto nivel para todo el país, y el curso de posgrado en economía de la Fundación Getúlio Vargas en Río de Janeiro también jugó un papel semejante en su campo.

Aunque la selectividad ocurra casi naturalmente en todas las sociedades, existen algunos problemas específicos que necesitan especial atención en el contexto de la educación superior. El primero es la cuestión de la equidad: no se trata de eliminar o reducir el prestigio y la importancia de los centros de excelencia, sino de garantizar que el acceso de estudiantes a estos cursos no esté condicionado por factores como la clase social, renta o relaciones personales y de familia. Este problema puede reducirse por medio de sistemas adecuados de selección por mérito. El segundo es evitar que estos centros se aislen y pierdan su competencia intelectual. Menos importante que el contenido específico de la educación en los centros de excelencia es la calidad y el nivel con que esta educación se imparte. La experiencia y las comparaciones internacionales muestran que la investigación científica no parece ser necesariamente un ingrediente central de esa calidad. Un clima de intensa curiosidad intelectual, la plena participación de estudiantes y profesores en la

institución, y contactos permanentes con los centros de investigación científica, por una parte, y los centros de formulación y decisión de políticas gubernamentales y empresariales, por otra, parecen ser indispensables. Instituciones aisladas, que en un primer momento pueden parecer la solución para evitar los problemas institucionales, políticos y financieros de las grandes universidades, pueden llevar a negativas situaciones de aislamiento y endogenia.

c. Formación profesional

La lengua inglesa hace una distinción entre “learned professions” y especializaciones y profesiones de tipo técnico, que es difícil de traducir al castellano o al portugués. “Learned professions” son las profesiones tradicionales como el derecho y la medicina (y la ingeniería en la tradición francesa), mientras que las demás presentan una amplia variación, que va desde el periodismo y la biblioteconomía, hasta profesiones como el procesamiento de datos y la contabilidad.

La diferencia no es solamente de antigüedad. Lo que caracteriza a las profesiones clásicas desde el punto de vista de su contenido, es que no se agotan en un conjunto predefinido de habilidades, sino que dependen de una formación general y cultural amplia, impartida por los propios profesionales, que viene asociada a un proceso generalmente bien controlado de entrada, permanencia y salida, de miembros de la profesión. Las profesiones clásicas retienen, pues, muchas de las características de las antiguas corporaciones de oficios que controlaban la creación, transmisión y aplicación de sus conocimientos, así como su mercado de trabajo. Se practicaban típicamente de dos maneras, muchas veces simultáneamente: como profesión liberal, ejercida de forma privada, en un mercado controlado por reglas explícitas o convencionales de acceso, ética profesional y de costos; y como profesión dentro del Estado, como los miembros de las carreras jurídicas en los estados modernos, quienes reproducen mecanismos de autorregulación y control en muchos aspectos similares a los que se suelen utilizar en la actividad privada.

La formación en las profesiones clásicas es el contenido preferido de las instituciones de educación superior en Latinoamérica, al punto de haber una superposición casi total en la percepción del público, entre los conceptos de “universidad” y “facultad”, que es la expresión tomada del francés para caracterizar instituciones que tienen la facultad de otorgar títulos profesionales de validez legal. La preferencia por este tipo de formación se explica tanto históricamente como, más recientemente, por el hecho de que ahí están concentrados los mayores beneficios de renta y prestigio asociados a la educación superior. El suceso de la formación profesional es tal que otras actividades de nivel medio muchas veces tratan de copiar las características institucionales de las profesiones clásicas, como los programas académicos de cuatro o cinco años, la creación de consejos profesionales y la aprobación de legislación de protección a los derechos profesionales de los diplomados.

La educación para las profesiones tradicionales obedece a una lógica compleja, que incluye desde la transmisión de conocimientos específicos hasta la socialización de los estudiantes en las prácticas profesionales de su campo. Los contenidos exigidos a los estudiantes tienen que ver, no solamente con lo que tendrán que hacer en la práctica profesional, sino también con el proceso selectivo para ingresar a la universidad, o el que ocurre a lo largo de los cursos. Para estas profesiones, es muy difícil distinguir entre el control de calidad y el control del mercado de trabajo ejercido por las corporaciones profesionales y las instituciones gubernamentales sobre las cuales ejercen influencia.

que todavía existe en América Latina, de dar a todos los estudiantes que ingresan a educación superior una formación especializada y una credencial equivalente a la de las profesiones tradicionales, es totalmente imposible de cumplir. Mientras tanto, muchas de las carreras que hoy concentran números muy grandes de estudiantes, como la administración, el derecho y las ciencias sociales, funcionan de hecho como cursos de formación general, aunque no se reconozcan como tal.

e. Formación técnica especializada

En el pasado, la formación técnica especializada se entendía sobre todo como una alternativa de nivel medio a los programas secundarios más académicos que conducían a las universidades. La idea era proporcionar a los jóvenes algún tipo de habilidad técnica que les permitiera encontrar trabajo sin tener que entrar en los cursos de nivel superior. Había un contenido de clase casi inevitable en estos cursos, que formaban obreros especializados, o en el mejor de los casos, “white collar workers” de nivel medio, sin posibilidad de acceso a las profesiones más prestigiosas y buscadas por los hijos de familias de clase media y alta. Algunos de estos cursos, como los programas impartidos por los servicios de aprendizaje industrial y comercial en Brasil (SESI y SENAI), eran sin embargo de muy buena calidad, y las condiciones profesionales de sus egresados eran mejores que las de quienes seguían las carreras universitarias menos privilegiadas.

En muchos países en la actualidad, la formación técnica especializada es impartida a nivel post-secundario, en institutos de tecnología o centros de formación profesional de corta duración. Esta transferencia del nivel secundario se debe en buena parte, a que hay cada vez menos empleos técnicos de nivel medio y a que la mayoría de los estudiantes no quiere entrar en una línea de estudios que les cierra el paso para los cursos de nivel superior. Por otro lado, los cursos técnicos de nivel post-secundario representan una alternativa para los estudiantes que no tienen condiciones o motivación para seguir los programas más difíciles y de ingreso más competitivo de las profesiones tradicionales, o de las nuevas carreras de corte científico.

Esta transferencia no se hace sin problemas. A nivel de la educación secundaria, los cursos de formación general que conducen a las profesiones universitarias siguen siendo limitados a un número de estudiantes. Diversos países europeos han buscado alternativas para los que no siguen este camino, como por ejemplo con las *Fachhochschulen* e *Gesamthochschulen* en Alemania. Para los que no van a presentar los exámenes de admisión de las universidades (el *Abitur* en Alemania, el *Baccalaureat* en Francia, los cursos *A-Level* en Inglaterra), se ofrecen programas especializados para estudiantes de 16 ó 17 años, ubicándose de esta forma entre el nivel secundario y el superior, en términos cronológicos. Cuando los cursos técnicos se ubican claramente en el nivel post-secundario, hay siempre una presión de estudiantes y profesores por buscar equivalencia con los cursos universitarios establecidos, ya sea por la ampliación del número de años, o por la obtención del status universitario para las instituciones. Fue lo que ocurrió recientemente con los institutos de tecnología de Inglaterra, y su unificación con el sistema de educación superior.

La experiencia de los países europeos muestra, primero, que no es posible ni deseable eliminar las diferencias de formación que existen a nivel de los estudios secundarios y superiores, aunque sea posible o necesario eliminar o reducir las diferencias de clase que suelen estar asociadas a ellas. También, muestran que no es posible mantener los diferentes tipos y niveles de educación compartimentalizados en sistemas educacionales aislados y sin comunicación. El Estado de California, que mantiene un sistema de educación superior público con tres niveles claramente

diferenciados (la Universidad de California, una institución de investigación científica; las universidades estatales, para la formación profesional; y los *community colleges*, para la formación técnica especializada y la educación general) posee también un complejo sistema de transferencias de estudiantes entre los tres sistemas, que hace que las diferencias entre los niveles puedan ser preservadas.

Algunos países de América Latina, como Chile, han creado sistemas significativos de educación técnica post-secundaria, mientras que otros como Brasil han avanzado muy poco en este sentido. La tendencia más general ha sido la de una falsa democratización que transforma a todos los cursos post-secundarios en universitarios, y que resulta en la práctica en niveles de discriminación y desigualdad de oportunidades mucho mayores de los que se buscó evitar. Cursos de dos o tres años de duración pasan a ser de cuatro o cinco, muchas personas son eliminadas del sistema educacional antes de poder completarlos, y a los títulos que reciben al final, les faltan tanto los contenidos técnicos especializados como el status de las carreras tradicionales.

f. Educación continuada

Es muy significativo que, al relatar su experiencia como Rector de la Universidad de Harvard, Derek Bok hablara de sus funciones de educación continuada y de formación de dirigentes empresariales, y no de la investigación científica y formación especializada de alto nivel, en donde Harvard ocupa un lugar sin par en el mundo⁵. En Harvard, como en otras universidades, la educación regular -orientada hacia los jóvenes de 18 a 20 y tantos años que egresan de la escuela secundaria- ocupa un lugar cada vez menor con relación al gran número de personas que buscan algún tipo de formación adicional, dentro o fuera de los cursos regulares.

La forma convencional de atender esta demanda en América Latina ha sido a través de programas de extensión o cursos de especialización que no están sujetos a los controles formales que existen para las carreras regulares. La gran variedad y flexibilidad de estas actividades, que pueden ir de cursos extensivos de algunos días a programas de especialización de un año o más, hace que casi no existan datos sobre su verdadera dimensión. No hay duda, sin embargo, de que ellos ocupan una parte importante de las actividades de casi todas las universidades de la región, siendo además una de las pocas áreas de actuación en que las instituciones tienen libertad para seguir de cerca las demandas del mercado, además de cobrar aranceles, aunque la educación formal es gratuita.

Más allá de esta gran variedad de cursos extracurriculares, la educación continuada ocurre de forma oculta, pero en gran escala, en el gran número de personas que entran en las carreras regulares pero que no completan sus programas de estudio. No es raro, en América Latina, encontrarse programas de cursos de letras, ciencias sociales o administración, se los cuales se gradúan menos de la mitad de los estudiantes que se aceptan cada año. Este hecho ha sido interpretado como una señal de ineficiencia de los programas y una pérdida de tiempo para los estudiantes que se frustran en su intención de terminar la carrera. Una manera de interpretar este hecho es que muchos de los estudiantes que abandonan los cursos no son jóvenes recién egresados de las escuelas secundarias, sino adultos que ya trabajan y que entran a la universidad para completar su educación, muchos de ellos con otros cursos superiores ya terminados. Para estos grupos, atender clases por algunos semestres puede significar un acrecentamiento significativo de conocimientos, más que el certificado al final de cuatro o cinco años, aunque esto no sea siempre explicitado.

Por no reconocer este hecho, las instituciones de educación superior siguen ofreciendo a miles de personas programas de cursos inadecuados, que resultan en índices extraordinariamente altos de ineficiencia asociados a la distribución de un estigma de fracaso a personas que, en programas más apropiados a sus necesidades e intereses, podrían salir con una sensación de haber logrado sus objetivos de mejorar su educación.

g. Formación de maestros

La formación de maestros para la educación básica y secundaria fue siempre una de las principales funciones de las universidades, creando además los espacios para las actividades de estudio, investigación y elaboración de conocimientos en las disciplinas más académicas. En Brasil, las “Facultades de Filosofía, Ciencias y Letras”, creadas por legislación copiada de Italia en 1931 y que existen hasta el día de hoy, fueron ideadas precisamente como lugares de formación de maestros y de programas de investigación, lo que de hecho ocurrió en cierta medida en las dos principales universidades del país, la de São Paulo y la de Río de Janeiro. Otros países crearon facultades de ciencias u otras instituciones, con fines similares.

Aunque esta convergencia entre la formación de maestros y la actividad de investigación y de docencia pudiera haber existido en el pasado, la tendencia en las últimas décadas ha sido de una divergencia cada vez mayor. Con la ampliación de la educación superior y el deterioro de la educación media, el status profesional y el nivel de ingresos de los maestros se vieron reducidos, mientras que la actividad de investigación y producción de conocimientos se hizo cada vez más especializada.

La condición indispensable para que este problema pueda ser tratado con alguna posibilidad de éxito, es que la profesión de maestro recupere algo del prestigio y del nivel de pago que tuvo, supuestamente, en el pasado. Mejorar los sueldos es lo más sencillo, ya que depende solamente de la decisión política sobre prioridades del gasto público⁶. Mucho más difícil es recuperar la valorización de la profesión del maestro en la jerarquía de prestigio entre las profesiones de nivel superior en la sociedad. La educación superior atrae casi inevitablemente a las personas con más vocación para la enseñanza, y aunque los sueldos de los maestros sean mantenidos en niveles bastante satisfactorios, no lograrán jamás competir con los ingresos provenientes de las carreras universitarias de mayor demanda.

El resultado de esta situación es que las instituciones que tratan de hacer al mismo tiempo la formación de maestros y la formación de investigadores, terminan optando por una de los dos actividades. En la mejores universidades públicas brasileñas, el sistema de incentivos asociado a la titulación académica y a la investigación, tornó totalmente marginal el trabajo de formación de maestros en las antiguas facultades de filosofía y en los departamentos académicos especializados que crecieron a partir de ellos. La formación de maestros quedó restringida a instituciones que no tienen condiciones de hacer investigación y contratar personas con títulos académicos más altos y que son frecuentadas sobre todo por personas que no han logrado acceso a las carreras e instituciones más prestigiosas. Esta combinación no tendría cómo dar buenos resultados.

La opción hecha por algunos países como Argentina, fue la de organizar un sistema diferenciado y propio para la formación de maestros, que no es parte del sistema universitario en sí. Una solución parecida consiste en hacer de la formación de maestros una actividad propia y especializada a partir de la pedagogía. Esta diferenciación hace sentido para la formación de maestros del nivel

preescolar y los primeros años de la educación básica, cuando predominan los aspectos pedagógicos sobre los de contenido. Más adelante sin embargo, sobre todo para el nivel secundario, la formación separada para el maestro puede significar pérdidas muy serias en su preparación sustantiva y, consecuentemente, también en la formación de sus estudiantes.

No hay solución fácil para esta cuestión, que es de importancia central para todos los países. La principal dificultad parece estar en seguir considerando el ingreso a la profesión de maestro como una decisión que las personas deben tomar de por vida, y que las condena necesariamente a una posición social y económica poco satisfactoria. Una alternativa sería aceptar que para muchas personas, ésta puede ser una actividad gratificante y estimulante por algún tiempo, hasta que existan otras oportunidades más adelante. En la práctica, esto significaría estimular a que los cursos de física, matemáticas, historia, economía y lenguas que se imparten en las escuelas secundarias, fueran dados por estudiantes avanzados o profesionales que están iniciando su carrera, sin la exigencia de una licencia profesional específica, pero con algunos requisitos mínimos. Actualmente, no hay datos sobre el tiempo de permanencia de los maestros en sus profesiones, y es bastante probable que esta profesión ya sea de hecho una actividad temporal para un gran número de personas. Una apertura explícita del mercado de trabajo educacional a profesionales de trabajo de todas las áreas (como ocurre, en realidad, a nivel de la educación superior), no eliminaría la necesidad de una formación especializada para la enseñanza de los primeros años, como tampoco para el trabajo especializado de investigación sobre metodologías de enseñanza y preparación de materiales educativos para las disciplinas específicas.

3.- Expansión⁷

La manera por la cual los países trataron de atender a estas distintas funciones no puede ser disociada del gran proceso de expansión por el que pasó la educación superior latinoamericana, que se transformó en pocas décadas de un sistema de élite en uno de educación de masas.

Los sistemas de educación superior en América Latina experimentaron una vertiginosa expansión entre la década de los cincuenta y la crisis económica de los años ochenta. Dicha expansión fue un fenómeno universal que colocó a varios países de América Latina en niveles equivalentes a los de Europa y Asia. La expansión obedeció a un proceso más general de crecimiento poblacional, urbanización, expansión de los estratos medios de la sociedad y la mayor participación de mujeres en la fuerza de trabajo y en la educación. La población de América Latina pasó de 155 millones en 1950 a 352 millones en 1980⁸. Si suponemos que el grupo de edad correspondiente al alumnado de educación superior se sitúa en torno del 10% de la población, estamos en realidad hablando de 15 millones de estudiantes en 1950 y 35.2 millones treinta años después.

De hecho, las tasas de matrícula en educación superior son superiores al 10% que es, en realidad, un valor mínimo. En cuanto al volumen de matrículas, la región pasó de cerca de 270 mil alumnos a más de 7 millones, lo que elevó la tasa regional bruta de escolaridad de nivel superior de menos de 2% en 1950 a alrededor del 18% en 1990 (cuadro 1). La red física de educación superior, a su vez, aumentó de cerca de 75 instituciones, la mayoría de carácter universitario y financiadas con recursos públicos, a aproximadamente 3.690 instituciones, de las cuales menos de 700 son de carácter universitario y más de la mitad son privadas con autofinanciación.

**CUADRO 1 MATRICULAS Y TASAS BRUTAS DE
ESCOLARIZACION SUPERIOR ***

	1950		1990	
	Matriculas	TBES	Matriculas	TBES
Argentina	82,531	5.2	1,077,212	39.9
Brasil	51,100	1.0	1,540,000	11.3
Colombia	10,632	1.0	474,787	14.2
Chile	9,528	1.7	255,358	20.6
México	35,240	1.5	1,310,835	14.0

*TBES Porcentaje de escolarización en relación a la población en edad escolar

El ritmo de expansión varió, llegando inclusive a mostrar períodos de fuerte contracción de las matrículas, como fueron los casos de Chile (25%) y de Argentina (20%) durante el auge de las dictaduras militares. En los demás países, la expansión se aceleró en la década de los setenta, siendo que en Argentina, Chile y Brasil el proceso comenzó en la década de los sesenta. En México, la expansión continuó en los años ochenta, cuando se agotó la capacidad de financiamiento del crecimiento de la red pública y se inició la expansión de la red particular. En Argentina y Chile, la expansión se retomó en la década de los ochenta, con la "normalización" instituida por el presidente Raúl Alfonsín en Argentina y con la reforma educacional iniciada en 1980 en Chile y retomada bajo nuevos términos por el gobierno civil. En Brasil, el número de estudiantes de nivel superior se estabiliza a partir de 1979. En Colombia la expansión también pierde ímpetu a partir de mediados de los años ochenta.

En general, es más fácil crear puestos en escuelas superiores (principalmente cuando la calidad no es la principal consideración) que oportunidades de trabajo y renta en el sistema ocupacional. Como pasan muchos años entre el momento en que un estudiante decide ingresar a una universidad y el momento en el que debe entrar al mercado laboral, la educación superior se expandió con más velocidad que la capacidad de absorción del sistema ocupacional, por lo menos en los niveles esperados. De ahí las frustraciones reflejadas en las altas tasas de abandono de muchas carreras, a pesar de que se hayan mantenido las ventajas comparativas entre quien ha cursado algunos estudios superiores en relación a quien no lo ha hecho.

La expansión de las matrículas en la enseñanza superior se dio sin que se hubiesen implementado reformas que garantizaran la calidad de la formación ofrecida. En Argentina, la expansión fue absorbida por la Universidad de Buenos Aires, donde la principal innovación, a mediados de la década de los ochenta, fue la creación de un ciclo básico común a todas las carreras, que funcionó como un mecanismo interno de selección para los niveles posteriores. En Brasil, las universidades públicas crecieron relativamente poco, abriendo espacio para la educación privada, y son conocidas las altas tasas de deserción en las carreras de ciencias naturales y sociales, que llegan con frecuencia a más del 50%. En México, cerca del 60% de los alumnos jamás completan los cuatro años de carrera y apenas 20% cumplen todos los requisitos para la licenciatura. El mercado de trabajo, sin embargo, recompensa a quienes entran a la universidad.

La expansión hizo que las universidades latinoamericanas dejaran de ser exclusivamente masculinas, e incorporaran un número bastante significativo de mujeres, que llegaron a 50% o más de las matrículas en varios países. Las desigualdades, sin embargo, permanecieron en la distribución de los géneros entre las diferentes áreas de conocimiento. Las carreras técnicas como la ingeniería continúan aún siendo predominantemente masculinas, mientras que la educación y las ciencias sociales tienen el predominio femenino. Estas diferencias están reduciéndose en muchos de los casos, con el gran número de mujeres que entran a las profesiones de salud, inclusive médicas, y también en carreras de administración y derecho. En México, en 1988, el 40.6% de la matrícula era femenina, variando entre el 14.5% en el área de agricultura y 19.6% en el área tecnológica, hasta el 59% en las humanidades y 53% en el área médica⁹. En Argentina, el porcentaje de mujeres en la educación superior pasó de 35% a 53% entre el inicio de los años sesenta y 1986, con fuerte concentración en las instituciones no universitarias, que son en general escuelas de formación para el magisterio (78%)¹⁰. En Brasil, en 1991, el 52.3% de las matrículas universitarias eran femeninas.

Aunque la expansión de la educación superior dio oportunidades a grupos sociales que antes no tenían acceso a ella, existe una fuerte correlación entre el ingreso, y sobre todo la profesión y la educación de la familia, y las oportunidades educacionales de los hijos. Datos de la década de los ochenta muestran que en América Latina las personas que trabajaban en el campo están tres veces menos representadas en la educación superior que en la población, mientras que aquellas personas en actividades letradas (*"white collar"*) están representadas tres veces más. Esta proporción es semejante a la de África francófona y contrasta con los países de la OCDE, donde las proporciones son, respectivamente 0.9 y 1.6%¹¹. En Brasil, 78.6% de los estudiantes de nivel superior son blancos, contra sólo 1.4% de raza negra¹².

Más aún, el ingreso y la educación de la familia son fuertes determinantes de la oportunidad de acceso a la educación superior de calidad. En Brasil, los mejores y más valorizados cursos están generalmente en universidades públicas, que requieren exámenes de ingreso accesibles solamente a estudiantes que tuvieron una educación secundaria de calidad, generalmente privada. En otros países como México y Argentina, la educación de calidad se da generalmente en instituciones privadas, cuyos precios son inaccesibles para personas de menos recursos.

4.- Diversificación: en lo público y lo privado

Si las demandas por educación superior crecieron de forma semejante en todos los países, las respuestas obedecieron a patrones distintos. En Argentina y en México, las universidades públicas crecieron para acomodar a las nuevas demandas, llegando a incorporar centenas de millares de estudiantes en las universidades nacionales que se transformaron en las mayores del mundo en número de matrículas. En Brasil, Colombia y Chile, los sistemas públicos crecieron poco, abriendo espacio para el sector privado y también para el surgimiento de nuevas instituciones públicas de educación superior fuera de las capitales (cuadro 2).

**CUADRO 2 EVOLUCION DE LAS MATRICULAS
EN ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS**

País	Años	Total de las matrículas	Tasa de crecimiento	Matrículas instit	% matrículas privadas sobre el total
Argentina	1970	274,634	100	47,673	17%
	1982	550,556	200	120,101	22%
	1991	1,077,212	393	159,475	15%
Brasil	1970	430,473	100	236,760	55%
	1980	1,345,000	312	852,000	63%
	1989	1,570,860	365	943,276	60%
Chile	1970	76,979	100	26,229	34%
	1980	118,978	155	43,769	37%
	1990	249,482	324	130,817	52%
Colombia	1970	85,560	100	38,942	46%
	1981	306,269	358	180,635	59%
	1989	474,787	555	271,351	57%
México	1970	118,011	100	27,276	15%
	1981	785,419	418	118,999	15%
	1990	1,078,190	573	187,124	17%

FUENTE: Brunner, 1994, diversos cuadros.

Aunque, en el pasado, una parte significativa de la educación superior privada haya sido organizada por la Iglesia Católica, hoy día la educación en instituciones religiosas es de pequeña importancia. Los sistemas privados de educación se expandieron en las últimas décadas siguiendo dos líneas principales. Donde el sistema público no creció o creció poco, y el ingreso a las universidades gubernamentales quedó condicionado a mecanismos selectivos, la educación privada se expandió para atender a los estudiantes excluidos. La preparación secundaria de estos estudiantes es generalmente peor que la de los que asisten a universidades públicas. Además, cuentan con pocos recursos para pagar por su educación. Dadas estas condiciones, las universidades privadas ofrecen una educación en el mejor de los casos simplificada, tanto en su contenido como en su pedagogía. La mayoría de los estudiantes de estas instituciones tienen que trabajar y por ese motivo los cursos tienden a ser ofrecidos en la noche, y las exigencias deben ser ajustadas al tiempo limitado de los estudiantes.

En el otro extremo, donde las universidades públicas se expandieron, su calidad y prestigio frecuentemente decayeron y la politización de sus actividades cotidianas perjudicó aún más su desempeño. En estas situaciones, la educación privada vino a sustituir a la educación pública de calidad. En estos casos, el nivel de educación secundaria de los estudiantes es más alto y cuentan con los recursos necesarios para pagar y exigir una mayor calidad. Las instituciones privadas que atienden a estos estudiantes tienden a huir de las áreas académicas más tradicionales, como la medicina, donde el costo de las instalaciones básicas y de la investigación, son demasiado elevados, y le dan preferencia a áreas como administración y economía. Estas incursionan también en las áreas tecnológicas, donde la posibilidad de conseguir apoyo del sector empresarial es más significativa.

En ningún país, el sistema privado de educación se restringe sólo a uno de estos extremos. En Brasil, a pesar de que la mayor parte de la educación privada es del primer tipo, existen instituciones privadas de prestigio y calidad, como la Universidad Católica de Rio de Janeiro, la Universidad Mackenzie (ingeniería) y la Fundación Getúlio Vargas (administración de empresas) en São Paulo. Algunas universidades privadas mantienen una identidad religiosa, en algunos casos protestante; otras se orientan hacia las comunidades locales, con la participación de empresarios y organizaciones de varios tipos en cuanto a su constitución. Existe también, aunque la legislación de muchos países no lo permita, un segmento creciente de instituciones que se organizan explícitamente como empresas para la venta de servicios educacionales.

5.- Diferenciación de formatos y misiones

Además de las diferencias de control y acceso, las instituciones de educación superior en América Latina presentan también una gran variedad de formatos institucionales que dependen de los recursos humanos y financieros de que disponen, y del tipo de alumnos. El cuadro 3 muestra un panorama de diferentes posibilidades y el cuadro 4 da algunos datos cuantitativos cuyo significado más preciso varía, de país a país.

Cuadro 3: Dimensiones de diferenciación de las instituciones de educación

En cuanto al control político-administrativo	<i>públicas o privadas</i> que pueden dividirse en religiosas, comunitarias, empresariales, y otras.
En cuanto a la complejidad vertical	<i>Complejas</i> , con cursos de pregrado, posgrado y actividades de investigación; y <i>simples</i> , solamente con cursos de pregrado
En cuanto a la complejidad horizontal	<i>completas</i> , cubriendo las principales carreras y áreas de conocimiento, o <i>especializadas</i> en un número limitado.
En cuanto al tamaño	<i>mega-universidades</i> , con cerca de cien mil o más alumnos; <i>grandes</i> , con decenas de miles de alumnos; y <i>minúsculas</i> , con algunas centenas
En cuanto al nivel de los cursos	cursos de <i>pregrado convencionales</i> ; cursos <i>post-secundarios especializados</i> de dos o tres años; cursos de <i>formación de profesores</i> para la educación básica y secundaria.

Cuadro 4.- Instituciones de Educación Superior en América Latina por tipo.

	Públicas		Privadas		Total		
	Universidad	Otra	Universidad	Otra	Públicas	Privadas	N
Argentina	37	749	40	460	61.1%	38.9%	1286
Brasil (1990)	55	167	40	656	21.1%	75.9%	918
Colombia	47	25	90	81	29.7%	70.3%	243
Chile (1993)	25	0	44	218	8.7%	91.3%	287
México (1993)	46	126	55	203	40.0%	60.0%	430

Si la expansión de la matrícula universitaria y la diferencia de los públicos e instituciones lleva a una complejidad cada vez mayor, existen por otro lado depresiones constantes para que estas diferencias, percibidas como jerarquías de status entre personas e instituciones, sean ignoradas o minimizadas. En Brasil, para que una institución pueda ser considerada "universitaria", necesita ofrecer cursos o carreras en las áreas de ciencias exactas, biomédicas y en ciencias humanas y sociales (es el llamado "requisito de universidad de campo"), así como contar con capacidad de investigación. Aunque las demás instituciones sólo tengan el status de "escuelas", sus estudiantes son "universitarios", así como sus diplomas, que tienen igual validez sean o no emitidos por instituciones legalmente reconocidas, universitarias o no¹³. Cursos técnicos de corta duración, aún cuando hayan sido concebidos inicialmente como no universitarios, como el caso de las escuelas técnicas federales, buscan equiparar sus títulos y programas a los universitarios, e intentos de crear carreras de formación de profesores de corta duración encuentran una fuerte oposición entre los propios educadores, a pesar de la gran carencia de profesores en la educación básica y secundaria brasileña. En México, los institutos de formación de profesores también fueron promovidos al status universitario, y los institutos tecnológicos ya fueron creados con carreras y diplomas equivalentes a los universitarios. Pero desde 1990 están creándose universidades tecnológicas de carácter local con carreras de corta duración, cuyos resultados aún no son posibles de medir.

El sistema universitario chileno es el que ha experimentado los mayores cambios, pasando de un perfil unitario de educación superior universitaria a un perfil diferenciado de educación post-secundaria. Las universidades continúan siendo responsables de las profesiones más estructuradas, de la formación científica y de una buena parte de la actividad de investigación, aunque pasaron por un redimensionamiento de su papel. Para controlar el problema del gigantismo (que Argentina y México enfrentan hoy en día), las grandes universidades con varios recintos ("campus") fueron desmembradas. La expansión del sector privado, especialmente en las nuevas modalidades de educación post-secundaria, llevó el sector universitario a una posición de minoría numérica, aún cuando concentre casi el 50% de las matrículas. La reforma de 1980 instituyó un sistema piramidal donde las universidades y el diploma de licenciatura ocupan la cima, mientras que los institutos profesionales, con carreras de hasta cuatro años y diplomas que no equivalen a una licenciatura, ocupan la posición intermedia, encontrándose en la base los Centros de Formación Técnica con cursos vocacionales de dos años de duración y diplomas técnicos. Los resultados han sido moderados en función de problemas de calidad y de poca atracción ejercida por las alternativas de carácter no universitario. En 1989, de un total de cerca de 333.000 estudiantes en el sistema, 156.300 (53%) estaban en el nivel universitario¹⁴.

En Colombia, el sistema ofrece tres tipos de credenciales y varias modalidades de formación post-secundaria, inclusive de tipo universidad abierta. Entre tanto, la distribución de las matrículas continúa muy concentrada en el segmento universitario. En la base del sistema están las instituciones profesionales intermediarias (60 en total, siendo 51 privadas) que ofrecen experiencia práctica para funciones como contadores, vendedores, actividades empresariales de pequeño porte, etc., dando un certificado profesional técnico intermedio. En la posición intermedia están los institutos de tecnología que dan formación más especializada y el título de Tecnólogo o Tecnólogo Especialista. En la cima están las universidades y los títulos de licenciatura. Hay todavía una diferencia entre "universidades" (71 en total, de las cuales 41 son privadas) e "instituciones universitarias" (60 en total, siendo el resto privadas)¹⁵.

Datos de 1985 sobre la distribución de las matriculas muestran la concentración de la demanda en el nivel universitario: 319.532 alumnos en las 131 instituciones universitarias, contra 71.958 en las 95 instituciones no universitarias. En Argentina, el sector no universitario numéricamente más relevante es el de formación de profesores, de composición mayoritariamente femenina. Este sector incluye también las escuelas militares, academia de policía y escuelas de enfermería, todas estas consideradas en Brasil como de nivel superior universitario.

6.- Diferenciación de los actores: Profesores y Funcionarios

Hablamos ya de la gran diferenciación que existe entre los estudiantes postsecundarios de hoy comparados a los de hace algunas décadas. Además de los muchachos jóvenes de clase media, hay muchas más mujeres, personas de más edad, y originarias de estratos sociales mucho más heterogéneos. La expansión en el número de estudiantes tendría que reflejarse en una expansión similar en el número de profesores. Sin embargo, esto no ha sido así. Los datos de México, por ejemplo, muestran que la proporción de estudiantes por profesor pasó de 7.2 en 1960 a 9.66 en 1992. Dada la extraordinaria expansión en el número de las matrículas, es sorprendente que la proporción de maestros a alumnos no sea aún mayor.

Como en el caso de los estudiantes, el aumento en el número de profesores significó también una apertura de oportunidades profesionales para nuevos grupos sociales. En Brasil, cerca del 40% de los profesores son mujeres, un dato importante si pensamos que, hasta la década del sesenta, eran muy pocas las mujeres que seguían carreras universitarias. Un tercio de los profesores vienen de familias cuyos padres tenían educación superior, mientras que los padres del otro tercio llegaron como máximo al cuarto año de escuela primaria. Los datos de México son bastante parecidos. De los profesores entrevistados por la Carnegie Foundation, un 42.3% tenía padres con educación secundaria o menos, y casi el 50% de los padres de profesores en instituciones privadas y más del 70% de los padres de profesores en instituciones públicas, no tenían educación superior. En México, la mayoría de los profesores de origen social más bajo enseñan en universidades e institutos tecnológicos públicos, mientras que los de origen social más alto suelen orientarse a las instituciones privadas.

En Brasil, las diferencias por sexo corresponden en parte a la diferencia de edad y de status. Más del 80% de los profesores titulares de mayor edad son hombres, contra 60% de los asociados, y 55% de los asistentes, que son de menor edad¹⁶. En la muestra, las mujeres no solamente son más jóvenes que los hombres, sino que inician su actividad académica casi dos años antes. Las mujeres tienden a permanecer, predominantemente, en el nivel de maestría (mientras que el doctorado tiene un fuerte predominio de hombres), y además se dedican proporcionalmente más al trabajo a tiempo completo que los hombres, pero ganan significativamente menos que los hombres. En términos de áreas de conocimiento, las mujeres se concentran fuertemente en el área de humanidades y de educación, mientras que los profesores de ingeniería son generalmente hombres¹⁷.

Más allá de los números, a partir de los años sesenta y setenta se dio inicio a la creación de una profesión que aún no existía en América Latina, la de profesor universitario. Antiguamente, la educación universitaria era realizada normalmente por profesionales cuya principal fuente de ingresos y, a su vez principal identidad social, era la actividad en sus escritorios, consultorios y firmas. Los nuevos profesores universitarios tienen en la enseñanza su principal ocupación, y muchas veces no llegan a ejercer actividades profesionales fuera del mundo académico. Brasil, México y Chile presentan niveles de profesionalización bastante altos en sus universidades

públicas, mientras que en otros países los bajos sueldos de los profesores en las universidades públicas han limitado este proceso.

Esta emergente profesión académica está lejos, sin embargo, de constituirse en un grupo homogéneo o de llegar a alcanzar un patrón único de organización, actitudes y comportamiento profesional. La masificación de la educación superior hizo que se ampliara el rol del profesor tradicional de las escuelas, incluyendo por lo menos tres tipos diferentes de profesionales¹⁸. El primero, minoritario pero encarnando el ideal de una universidad reformada y progresista, es el profesor investigador y científico, intelectualmente bien formado, generador de conocimientos nuevos y capacitado para transmitir a los estudiantes el secreto del conocimiento creador, independiente y crítico. Para este grupo, la identidad profesional pasa por sus áreas de capacitación y especialización, sobre todo por la identificación con una ética de trabajo basada en la capacidad individual y en la libertad de elección de sus clases, investigación y reflexión, un estilo que se conoce precisamente como "académico". Aún cuando trabaje en grandes organizaciones universitarias y dependa de recursos públicos para sus actividades, el académico da más valor a su pertenencia a la actividad científica que a la institución en que trabaja. Aunque esto dependa evidentemente del tiempo posee frecuentemente un sentido profundo de misión, que se manifiesta en el trabajo institucional, en la actuación política, en el trabajo como escritor, o en el compromiso con grandes causas de interés social.

El segundo grupo, más grande que el anterior, está formado por los profesores universitarios que consiguen un lugar estable y a tiempo completo en una universidad pública, pero que no tiene las condiciones de formación y desempeño profesional del primer grupo. Es posible imaginar que sus valores y su ideología de trabajo sean los académicos, pero su práctica inevitablemente será diferente. Aunque poseedor de un diploma universitario, su subsistencia y su identidad profesional no pasa por el trabajo en su área de especialización, ni tampoco por la actuación como intelectual o investigador individual y autónomo, sino que es un miembro de la institución o categoría a que pertenece, del grupo de iguales con quien convive día a día y con los cuales comparte problemas, sucesos y principalmente la rutina diaria. Es este sector el que forma la base de la sindicalización de los profesores universitarios, un fenómeno también nuevo en América Latina, y que trae a las instituciones educacionales una dinámica totalmente nueva y ajena a lo que ocurría en el pasado, y todavía ocurre en la mayoría de los países.

El tercer grupo es el profesor tradicional de tiempo parcial, dedicado sobre todo a su profesión fuera de la universidad. El modelo es el médico o abogado que tiene su consultorio u oficina privados, y dedica algunas horas por semana a enseñar a los estudiantes los contenidos y valores de su profesión. El trabajo profesional externo de esos profesores es esencial para la calidad de los cursos que dictan, aunque sea una calidad distinta de la de los profesores investigadores¹⁹. A este grupo más tradicional se añade un gran número de profesores en tiempo parcial que se dedican ya sea a enseñar en varias instituciones para completar sus rendimientos, o a dar clases como actividad marginal y complementaria a otros intereses profesionales.

Además de estudiantes y profesores, existe un tercer actor de importancia creciente en las universidades latinoamericanas que son los empleados administrativos. Las universidades latinoamericanas no se organizan, como en los Estados Unidos, con un fuerte cuerpo administrativo y gerencial con poderes superiores a los de los propios profesores, sino en la tradición europea en que todos los poderes son concentrados en órganos académicos colegiados. En el pasado, estos cuerpos colegiados eran formados exclusivamente por profesores titulares o catedráticos. El movimiento de la Reforma de Córdoba propuso el gobierno tripartito, con poderes

iguales para representantes de profesores, alumnos y ex-alumnos en el gobierno de las universidades. En general los exalumnos no asumieron este papel y fueron siendo substituidos, en los años más recientes, por representantes de los empleados administrativos, que aunque sin las funciones más especializadas de las universidades norteamericanas, comenzaron a aumentar en número en las últimas décadas en las universidades públicas de toda la región.

El crecimiento del personal administrativo de las universidades es en parte una consecuencia de la ampliación y masificación del sistema como un todo, más también un resultado específico del crecimiento de las universidades públicas como sector de las burocracias gubernamentales. En Brasil, las universidades federales tienen 1.9 empleados por profesor, y 4.25 alumnos por empleado, mientras que las instituciones privadas tienen 0.74 empleados por profesor, y 34.8 alumnos por empleado.

Es imposible decir, solamente por estos números, si la cantidad de empleados administrativos de las universidades públicas es excesiva. Los hospitales universitarios que prestan servicios a la población en general son el principal empleador de personal auxiliar y administrativo en la mayoría de las instituciones públicas brasileñas. De cualquier forma, los empleados administrativos organizados en sindicatos afiliados a la Central Unica de Trabajadores son una presencia nueva e importante en las universidades brasileñas. En muchas de ellas, estos participan con un tercio de los votos en los cuerpos colegiados y en elecciones para rectores y han sido decisivos en muchos casos.

7.- El futuro: las direcciones del cambio

Este texto tuvo como principal objetivo explicitar las fuerzas que actúan sobre los sistemas de educación superior en América Latina, tanto externas -las funciones que tienen que jugar, las expectativas de los distintos grupos sociales en relación a sus productos-, como internas -los diferentes grupos profesionales que participan de su actividad cotidiana, los diferentes formatos organizacionales e institucionales que pueden asumir. Faltaron por lo menos dos aspectos importantes para completar el cuadro, que están tratados en otras partes: los mecanismos de financiamiento y los flujos de recursos que pasan por las instituciones, y los mecanismos institucionales por los cuales las instituciones son administradas. Como conclusión, es necesario señalar cuales son las vías principales más probables, y también más deseables, de desarrollo de los sistemas de educación superior en la región en el futuro próximo.

a.) Los sistemas de educación superior continuarán creciendo. Aunque el primer movimiento de expansión haya cumplido su ciclo, con la incorporación de las mujeres y de personas de más edad, la expansión misma de la educación básica y secundaria debe llevar a una gran expansión de los sistemas de educación superior, principalmente en Brasil y otros países donde el acceso a la educación secundaria es todavía muy limitado, próximo del 10% del grupo de edad de referencia.

b.) El proceso de diferenciación debe seguir ampliándose, a pesar de las presiones en el sentido contrario. No hay ninguna señal de que los sistemas nacionales de educación superior van a convergir en un modelo único, sea el de la universidad de investigación, sea el de las facultades profesionales tradicionales. No es tampoco deseable que haya una convergencia, dada la pluralidad de formatos, misiones y recursos de que disponen las instituciones educacionales. La tendencia debe ser en el sentido de que las diferencias que hoy ya existen sean explicitadas y reconocidas.

para que las distintas funciones de la educación superior puedan ser tratadas de forma apropiada para cada cual.

c.) El factor dinámico de los cambios futuros no será dado por el componente de investigación de los sistemas universitarios, sino por los nuevos formatos de vinculación entre las instituciones y las oportunidades del mercado de trabajo. Aunque la existencia de grupos de investigación y de programas de posgrado en los distintos países sea necesaria, estos seguirán limitados a un número reducido de departamentos e instituciones, y no podrán servir como modelo para todo el conjunto.

d.) Los recursos públicos para la educación superior no seguirán creciendo en la misma proporción que el número de estudiantes. Aunque este tema no haya sido discutido aquí, es clara la tendencia de los gobiernos de poner énfasis en la educación básica y secundaria, y hacer que los cursos de nivel superior procuren pagar sus gastos con recetas propias, de pagos de los alumnos, de la venta de servicios o de recursos de investigación. No se espera que los gobiernos corten de forma brusca sus gastos en educación superior, pero tampoco van a aumentarlos de forma significativa en el futuro previsible. Este cambio significará también una oportunidad de mayor apertura y sensibilidad de las instituciones de educación superior hacia las demandas e intereses de la sociedad.

e.) Hay muy pocas oportunidades de reformas profundas de los sistemas de educación superior en América Latina, tal como se han intentado en los períodos de gobierno militar en varios países. La razón obvia es que las reformas amplias traen también la oposición de muchos grupos organizados, y tienen dificultades de pasar intactas por los procedimientos de aprobación típicos de los regímenes políticos democráticos. Esto no es del todo malo, porque casi siempre las reformas amplias suelen traer puntos de vista unilaterales, que terminarán por no ser implementados como se suponía al principio.

f.) Los intentos en el sentido de evaluar de manera sistemática el uso de los recursos y la calidad de los productos de las instituciones de educación superior deberán ser intensificados. Los formatos de estas evaluaciones deberán cambiar mucho, pero en la medida en que la educación superior se torne más importante, aumentarán las presiones por tener información más adecuada sobre costos y resultados.

g.) Las instituciones de educación superior deberán aumentar progresivamente su capacidad empresarial para responder a los desafíos de un ambiente mucho más diverso y menos subsidiado que en el pasado, lo que significará necesariamente una mayor concentración de poderes y responsabilidades en las autoridades universitarias centrales.

h.) El papel de las agencias internacionales en la financiación de la educación superior deberá también ir cambiando. En lugar de programas sistémicos, la tendencia será identificar proyectos específicos, orientados hacia la atención más adecuada de las distintas funciones y los distintos grupos afectados por la educación superior y por la búsqueda de nuevas formas de actuación.

Si estas tendencias se confirmaran, el resultado debe ser un sistema de educación superior mucho más eficiente, complejo, rico de alternativas y de ideas que el que tenemos hoy y también mucho más relevante para las necesidades sociales y económicas de la región.

NOTAS

¹ En América Latina se habla casi indistintamente de "universidad" y de "educación superior" en sentido más amplio, lo que ocurre también en este texto, por simplicidad de estilo. Sin embargo, se hacen precisiones conceptuales cuando es necesario.

² América Latina sigue la tradición francesa de considerar la ingeniería como una "learned profession" similar a la medicina y el derecho. En Alemania y en la tradición anglo-sajona, en contraste la ingeniería no tiene el mismo *status*, y muchas veces ni siquiera es admitida en las universidades, quedando restringida a los politécnicos y escuelas especializadas.

³ En Europa, en general, el crecimiento del "welfare state" permitió que los sistemas educacionales permanecieran públicos, y al mismo tiempo se ampliaran para absorber las demandas por educación y formación profesional originadas de distintos sectores de la sociedad y de la economía, aunque con intensidades distintas -con Francia en un extremo, posiblemente, e Inglaterra en el otro. En los Estados Unidos el crecimiento de la demanda social por educación superior llevó desde un primer momento a la expansión de la educación privada.

⁴ Cabe aquí una pequeña aclaración sobre lo que se entiende por "investigación científica". No hay duda que cualquier actividad educativa requiere que el maestro no sea un simple repetidor de cosas que poco entiende, sino que estudie y se mantenga actualizado en sus conocimientos. Este trabajo permanente de estudio y profundización de conocimientos personales es distinto, sin embargo, de lo que se entiende hoy día como una actividad de investigación científica profesional, que supone trabajar con las técnicas y metodologías más avanzadas y participar directa y personalmente de los medios científicos especializados.

⁵ Derek Bok, 1986.

⁶ No se trata, por supuesto, de subestimar la importancia del problema del nivel de ingresos de los maestros, sino, simplemente, de llamar la atención al hecho de que este problema es parte de una cuestión mayor, que es la posición de la profesión de maestro en la sociedad.

⁷ Las secciones que siguen utilizan extensamente partes de S. Schwartzman, *América Latina: Universidad en Transición*, en publicación por el Departamento de Asuntos Educativos de la Organización de los Estados Americanos.

⁸ Balán 1993a.

⁹ Ibarrola, 1992.

¹⁰ Balán, 1992a.

¹¹ Mingat y Tan, 1986, citado por Winkler, 1990.

¹² IBGE, 1993.

¹³ La diferencia es importante, sin embargo, para las instituciones, universidades privadas pueden crear nuevos cursos sin autorización del gobierno, y universidades públicas reciben, además, recursos para estructuras administrativas más complejas. De ahí el movimiento de creación de nuevas universidades, sobre todo privadas, por la fusión de escuelas aisladas preexistentes.

¹⁴ E. Schiefelbern, 1992, p 133.

¹⁵ Alvares y Alvares, 1992, p. 154.

¹⁶ Estos datos son del *Estudio Internacional Comparado sobre la Profesión Académica*, realizado en 1991 bajo la coordinación de la Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (Altbach 1995). En América Latina, el estudio fue realizado en Brasil, Chile y México. Los datos no son estrictamente comparables por diferencias en los criterios de muestreo. En general, hay una tendencia en sobrerrepresentar las instituciones de mejor calidad en cada país. Para México, ver Antón Gil, 1994.

¹⁷ Las ciencias sociales aparecen en el estudio como menos femeninas de lo que generalmente se supone. Esto se explica por el hecho de que las ciencias sociales están definidas en el sentido estricto (sociología, ciencia política, antropología), con la historia entrando bajo la categoría de humanidades y las demás áreas sociales teniendo una clasificación por separado.

¹⁸ Esta tipología fue desarrollada a partir de los datos del estudio de la Carnegie Foundation. Va, para Brasil, Schwartzman y Balbachevsky, 1995, y para México Gil Antón, 1994.

¹⁹ Muchas universidades, en el área médica sobre todo, han tratado de traer esta actividad profesional hacia las instituciones, a través de la creación de hospitales universitarios y la apertura de espacios para el ejercicio de la práctica privada en asociación con la enseñanza profesional.

Resumen de la Discusión

Salvador Malo
Samuel Morley

Como primer punto del Seminario y para centrar los temas fundamentales del mismo - gobernabilidad, financiamiento y calidad-, se presentó una visión general de la situación actual de la educación superior latinoamericana.

Simón Schwartzman introdujo diversos elementos de contextualización para subrayar la necesidad de comprender la cultura particular de cada institución de educación superior en América Latina.

Schwartzman definió a las universidades latinoamericanas como una realidad heterogénea, esto es, como "...un conjunto complejo y contradictorio de instituciones grandes y chicas, públicas y privadas, de grado y de pregrado, de mayor o menor calidad, de investigación y de enseñanza, y con grados muy distintos de eficiencia en el uso de sus recursos".

En este sentido, precisó que "los recursos, los objetivos, el público, los profesionales y las culturas de estas instituciones son tan distintos, que muy poco de lo que se puede decir y proponer para una hace sentido para las demás, sin embargo hay muchas cosas comunes".

Jaime Lavados afirmó que entre la década de los ochenta y la de los noventa el sistema de educación superior latinoamericano sufrió una fisura producto de la teoría económica aplicada en la región. Según él, la enorme heterogeneidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas y la disminución creciente de recursos son fenómenos que han resultado de las concepciones económicas aplicadas, es decir, de una política de mercado cuyos fenómenos no se han comprendido apropiadamente.

Shuberoff afirmó que en América Latina se está asistiendo a un proceso por el cual la transformación sustantiva de los modelos técnico-económicos -en los cuales se definen las relaciones sociales-, hace que el conocimiento se convierta en un factor estratégico, incluso ésta pareciera ser la meta más importante del proceso productivo. Ello daría la oportunidad de que los países de América Latina sean competitivos y estén en condiciones de brindar una mejor calidad de vida a la mayoría de su población.

Schwartzman señaló que a través del tiempo las instituciones de educación superior en América Latina, además de adoptar formas institucionales parecidas, intentaron cumplir objetivos básicos similares. Durante este proceso convivieron tensiones y contradicciones similares en las instituciones, asimismo, sus intentos por hallar soluciones a sus problemas fueron análogos. Destacó que el conocimiento sobre este proceso histórico de tensiones, contradicciones y soluciones, es esencial para cualquier tipo de política que se defina para la región.

Ante esto, José Sarukhán subrayó la importancia de contar con políticas nacionales para la educación superior, verdaderos "proyectos de nación". Indicó que en América Latina se carece de una política real para la educación superior, y que de ello se desprende una buena cantidad de los problemas que afectan a la instituciones de educación superior de la región. Citó como ejemplo que en México, el Gobierno no ha aplicado una política directa de evaluación de la planeación y asignación presupuestal ligada de manera directa con la evaluación. Reiteró que debe haber un proyecto de Nación en el cuál la educación superior sea llamada a jugar un papel en el desarrollo

de la sociedad, para que al mismo tiempo se tenga una noción clara de lo que queremos de las universidades y de las otras instituciones de educación superior.

Schwartzman mencionó la necesidad de ubicar a las universidades de América Latina en el contexto histórico, subrayó que la Iglesia intervino de manera importante en la creación de las universidades latinoamericanas, y posteriormente fue el estado quien se encargó de crearlas para formar a sus cuadros dirigentes.

Sobre la expansión que sufrieron las universidades latinoamericanas, Schwartzman argumentó que este fenómeno obedeció, entre otros factores, al crecimiento de la población, a la urbanización, a la mayor participación de las mujeres en el trabajo y la educación. La población latinoamericana pasó de 155 millones en 1950 a 325 millones en 1980.

En este tenor, Schwartzman agregó que se acentuó el carácter profesional, técnico y especializado de las profesiones en las universidades en América Latina, ya que con la expansión de las oportunidades educacionales, el ensanchamiento de los estratos medios y la atenuación de las ilusiones tecnocráticas, vino una segunda etapa en la afirmación de los derechos y privilegios de las profesiones, por el cual éstas pasaron a atraer a grandes números de inmigrantes y a otras personas que buscaban la educación superior como un canal privilegiado de movilidad social.

Schwartzman destacó que es necesario conocer la influencia de los esquemas franceses en las universidades de América Latina para comprender mejor su desarrollo, ya que a pesar de la presencia económica internacional más significativa de Inglaterra, dichos esquemas fueron copiados varias veces por las jóvenes naciones en formación en Latinoamérica. Una explicación posible de la preferencia por el modelo francés pudo haber sido su asociación a un estado nacional de nuevo estilo, fuerte y sustentando en el uso de la técnica y la razón.

El proceso de masificación fue otro de los subtemas desarrollado por Schwartzman. Indicó que en la segunda mitad del siglo XX los sistemas universitarios se masificaron, provocando que las universidades antiguas, que atendían a algunos centenares de alumnos destinados al clero, a las profesiones liberales clásicas, al gobierno y a la comunidad científica, con profesores reclutados en las profesiones liberales y un número muy limitado de empleados, pasaran a atender a decenas de miles de estudiantes, con la utilización de estructuras organizacionales complejas y grandes números de empleados y profesores profesionalizados. Esto evidentemente creó un gran contraste con los esquemas previos, ya que las clases que antes no podían acceder a la educación superior inundaron las universidades, transformándolas en un sistema de educación de masas y no de élite.

Cox subrayó que existe una necesidad imperante de reorganizar los esquemas nacionales de educación superior de Latinoamérica, promover esquemas de autorregulación, redefinir relaciones con el estado, pugnar por una mayor responsabilidad pública y mayor respuesta a demandas sociales, además de adoptar diversas formas de evaluación suficientemente sensibles.

Al referirse a la profesionalización docente, Schwartzman destacó que en las universidades modernas y muy especialmente en las universidades públicas, los profesores pasan a formar una nueva profesión, distinta de las profesiones liberales y de las comunidades científicas de las distintas disciplinas y áreas de conocimiento. El especialista agregó que por toda la América Latina las universidades públicas ganaron gran autonomía de gestión interna, y la pérdida relativa del contenido técnico y profesional de la enseñanza que impartían fue compensada por el aumento de su papel de formación y socialización anticipada de líderes políticos de sus países.

Los rectores reaccionaron destacando la importancia de diferenciar los conceptos “instituciones de educación superior” y “universidades”, en virtud de que en la región latinoamericana han sido estas segundas, es decir, las universidades las que han jugado un papel definitivo en la constitución y desarrollo de los países.

Sobre esta cuestión, Jorge Brovetto enfatizó que las universidades en América Latina han sido las instituciones que han apoyado la creación de conciencia, la transformación social y la producción de conocimiento.

Schwartzman manifestó que el fracaso de los movimientos revolucionarios de base estudiantil en América Latina resultó en una situación de anómia bastante generalizada, acentuada por el hecho de que las universidades masificadas no proporcionaban las habilidades que permitieran a los jóvenes una ubicación más adecuada en el mercado de trabajo. Esto ocurre, en parte, porque las universidades no generalizaron los valores y las competencias profesionales específicas para toda su estructura; y en parte por que no siempre el mercado de trabajo puede acomodar las aspiraciones crecientes de los jóvenes que ingresan en las universidades.

Asimismo, apuntó que una consecuencia de la masificación fue la profesionalización creciente de las universidades, tanto por la creación de un gran cuerpo de empleados administrativos, como por la creación de un nuevo actor social que prácticamente no existía antes de los años sesenta, o sea, el profesor universitario organizado como una nueva profesión.

El especialista subrayó que en América Latina, una pequeña parte de estos nuevos profesionales adoptaron el modelo institucional y cultural de las profesiones académicas y científicas, y de esta manera trataron de impulsar la transformación de las antiguas universidades orientadas hacia las profesiones tradicionales en universidades centradas en la investigación científica. Pero la gran mayoría de estos nuevos profesionales se transformaron en un sector más del servicio público de sus países, y adquirieron los valores y comportamientos típicos de los empleados públicos en la región, incluyendo la organización sindical y el énfasis en los procesos igualitarios y participativos de gobierno.

Cox precisó de manera crítica que en la actualidad los sistemas de educación superior funcionan sin conducción y, a su vez, su coordinación se dificulta debido a una rígida malla de elementos políticos, burocráticos y corporativos que producen una operación con calidad heterogénea, con altos niveles de inequidad e ineficiencia en un contexto global escasamente estimulante para la innovación y la flexibilización de las instituciones.

Al respecto, Schwartzman expresó que la amplitud de los servicios educacionales que se venden en América Latina es grande, va desde los cursos de baja calidad para estudiantes poco capacitados y de pocos recursos, hasta cursos especializados para altos ejecutivos, programas de posgrado altamente especializados y consultorías en proyectos de investigación científica y tecnológica.

Finalmente, señaló que los debates y cuestionamientos sobre la educación superior en América Latina difícilmente toman en cuenta las diferencias de cultura institucional entre estudiantes, profesores, investigadores y profesionales, que coexisten dentro de cada país y con mucha frecuencia dentro de cada institución. La gran mayoría de las propuestas de reforma consisten en tomar un determinado modelo como el único posible y deseable, y tratar de imponerlo sobre los demás.

Oscar Shuberoff opinó al respecto que no se puede hablar del diseño de un sistema para la educación superior, de una filosofía de gobierno o para el financiamiento o de definición de niveles de calidad en la universidad, si no se hace en relación con los objetivos que la sociedad persigue”.

Cristian Cox, por su parte, subrayó la importancia de partir de datos sociológicos e históricos de las instituciones de educación superior, a fin de que “las políticas de reforma” puedan prosperar y se refirió a cuatro ejes para el cambio de las instituciones de educación superior en la región latinoamericana:

- a. Diversificación estructural de los sistemas
- b. Desarrollo del sector privado en la educación superior
- c. Diversificación del financiamiento
- d. Nuevo contrato entre el sistema de educación superior, el estado y la sociedad.

Al término de esta primera discusión, los participantes concluyeron que para análisis y desarrollo de políticas para la educación superior latinoamericana hay la necesidad de reconocer la heterogeneidad de las universidades de la región; tener un conocimiento más amplio y profundo sobre sus procesos de educación superior; y tener objetivos claros sobre su desarrollo futuro.

Los participantes del Seminario aceptaron que en América Latina se está asistiendo a un proceso en el que la transformación sustantiva de los modelos técnico-económicos y el valor del conocimiento están adquiriendo un valor estratégico.

Así, de la polémica sostenida en esta primera etapa los rectores coincidieron en admitir la heterogeneidad de los sistemas de educación superior latinoamericanos; ponderar el valor y significados sociales de las universidades públicas de América Latina; externalizar su preocupación sobre el modelo económico que se desplaza a lo largo de toda la región, particularmente por sus consecuencias en el quehacer educativo; reconocer la necesidad de contar con un proyecto de nación para definir políticas públicas para la educación superior, y realizar esfuerzos para contar con un conocimiento más amplio y profundo de la educación superior en América Latina, distinguiendo el carácter de las instituciones, su diferencia en misiones y programas, así como su impacto en la sociedad.

TESTIMONIOS

Cristián Cox

- 3 Ninguna política sobre educación superior tiene alguna plausibilidad, si no parte de datos sociológicos y de la historia de la inmensa diversidad de las instituciones de educación superior en la región.
- 3 Sólo mediante una profunda reforma de los sistemas de educación superior podrá responderse a los nuevos requerimientos de las sociedades. A este efecto, proponemos cuatro ejes de cambio, es decir, focos generativos que si no son abordados y de alguna manera resueltos por la política de educación superior de los países de la región, no será factible resolver la actual situación de las instituciones que imparten este nivel de estudios. Los cuatro grandes ejes son los siguientes: a) La diversificación estructural de los sistemas; b) El desarrollo del sector privado en la educación superior y los temas relacionados con incentivos y control de calidad; c) La definición de estrategias en las modalidades de financiamiento; y d) El establecimiento de un nuevo contrato entre el sistema de educación superior, el Estado y la sociedad.
- 3 Sobre el primer eje podemos decir que debe incentivarse una efectiva diversificación de los estudios superiores, creando una arquitectura institucional de distintos niveles con instituciones no universitarias de calidad, capaces de adaptarse a las cambiantes demandas de la economía y el mercado de trabajo. Asimismo, cabría favorecer el desarrollo de distintos tipos de instituciones sin esperar que todas ellas sigan un mismo patrón, o aspiren a combinar funciones de docencia y de investigación; además, los países necesitan preocuparse por el desarrollo de sus universidades más complejas, que aunque son unas pocas concentran una proporción significativa de la capacidad de la investigación científica y tecnológica nacional.
- 3 Por lo que se refiere al segundo eje, el punto central a señalar es que cualesquiera que sean los mecanismos que se empleen para lograr un desarrollo con el sector privado, se requiere que dichos mecanismos regulen la calidad académica de las distribuciones que garantizan la fe pública invertida en los diplomas que confieren.
- 3 Sobre el financiamiento, la mayoría de los estudios y de las propuestas de reforma formulados durante los últimos años, concuerdan en la importancia decisiva que para el futuro de los sistemas de educación superior posee dicho renglón dentro de estas instituciones. En este punto, las políticas declaradas por los gobiernos tienden a producir una diversificación de las fuentes de ingreso. Los gobiernos hoy en día esperan que las instituciones generen sus propios recursos, sea mediante el cobro de aranceles, la venta de servicios o una más activa participación en diversos mercados.
- 3 El cuarto de los ejes de cambio se refiere a la coordinación de los sistemas, las relaciones entre gobiernos nacionales y sistemas de educación superior. En este sentido, lo que se propone es el establecimiento de un nuevo contrato social entre las instituciones y el estado, mediante un profundo reajuste de los elementos que constituyen la modalidad de conducción y coordinación de los sistemas, ya que en la actualidad la mayoría de los gobiernos carecen de políticas para el sistema; ni siquiera existen los ministerios correspondientes, la capacidad para implementar medidas, monitorear su aplicación y evaluar su resultado.

- 3 Los sistemas de educación superior tienden a funcionar sin conducción ni orientación, mientras que su coordinación está entrapada por una tupida y rígida malla de componente político, burocrático y corporativo. Todo ello, combinado con elementos de un mercado desregulado en el caso del sector privado, produce en conjunto un funcionamiento de calidad altamente heterogénea, dualista, con pronunciados niveles de inequidad e ineficiencia, dentro de un contexto global escasamente estimulante para la innovación y la flexibilización de las instituciones.
- 3 En la actualidad es necesario reorganizar desde sus bases los esquemas nacionales de conducción y coordinación de la educación superior, enfatizando la autonomía de gestión de las instituciones y los elementos de autorregulación de los sistemas, al mismo tiempo que se redefinen sus relaciones con el estado en torno a los ejes de responsabilidad pública, la evaluación, información y una mayor disposición a las demandas de la sociedad.
- 3 Los sistemas de educación superior debieran adaptarse gradualmente al uso de diversas formas de evolución internas, combinando y equilibrando el recurso a la evaluación por pares, aplicación de indicadores de desempeño y la autoevaluación institucional, con participación de sus académicos. Por otro lado, las instituciones educativas deberían de introducir mecanismos de evaluación externa, adoptando procedimientos de acreditación en el caso de las entidades privadas, y sustituyendo los actuales mecanismos de asignaciones automáticas, por otros más sensibles al desempeño académico.

Salvador Malo

- 3 Se está hablando fundamentalmente de tres aspectos: uno sobre la misión, los objetivos y los programas de las instituciones; otro sobre la parte operativa de las instituciones, la eficacia de los resultados, qué tan capaces son de producir los resultados que se han establecido inicialmente; y por último el que se refiere a la eficiencia del uso de los recursos, qué tan hábiles son para generar recursos adicionales, o para usar los que tienen por parte de la sociedad que las sustenta de una manera adecuada. La dificultad fundamental está en cómo hacer una categorización de las instituciones, para tratar de establecer cuáles son esos tipos de incentivos que deben crear nuestras distintas sociedades.
- 3 ¿Qué es lo que cada uno de los países requiere en cuanto a licenciatura, en cuanto a las distintas áreas? ¿Qué tipo de profesionales? ¿Para qué los queremos? ¿Para las áreas de las profesiones liberales, o para las académicas? ¿Los queremos para una cuestión de administración de negocios o fundamentalmente para que entren a la docencia hacia los otros niveles educativos? Sólo cuando tenemos ese tipo de claridad, sólo cuando sabemos como nación lo que queremos, es cuando podemos empezar a evaluar si nuestras instituciones están cumpliendo ese tipo de funciones o no; es sólo cuando tenemos esa claridad que podemos entonces decir que una institución es más eficaz o no para el cumplimiento de sus objetivos.
- 3 Las políticas que se sigan en los países latinoamericanos deben de partir de políticas graduales, incrementales, que partan de una situación real y que se comparta con todos y cada uno de los factores de los sistemas educativos, la responsabilidad común que tenemos todos en la situación actual del estado de cosas, deben de ir en una forma gradual, modificando los patrones de conducta de las instituciones, dando evidentemente todas las opciones posibles, una vez que se definen los objetivos nacionales.

Jaime Lavados

- 3 No veo suficientemente destacado en el trabajo de Simón Schwartzman el hecho de que el sistema universitario latinoamericano sufrió una fisura importante en la década del ochenta, y principios del noventa, como resultado inesperado de la aplicación de una nueva política económica, esta es una situación que no nos mantiene, por decir así, en el mismo curso de la sociología en que nos movíamos previamente. Esta brusca baja del aporte fiscal, cuando hay una aparición de nuevas sociedades, introduce elementos que quiebran un poco la sensación de una evolución unitaria, de alguna manera homogénea.
- 3 Llama la atención la enorme heterogeneidad que cada vez se hace mayor por la aparición de irregularidades y la disminución de recursos, además la consecuencia de la aparición de las heterogeneidades es un cambio en los puntos de vista de la evaluación para las universidades, es imposible evaluar con los mismos indicadores a instituciones que son tan distintas.
- 3 Un problema es que el resultado inesperado de la aplicación de la nueva política económica sobre el sistema de educación superior no se ha estudiado bien, lo que tenemos es una cierta visión del impacto de las ideologías y de los trastornos sociales en América Latina, cuando, en realidad se trata de los efectos de la aplicación de una política económica. En mi opinión, la política de mercado que la mayor parte de los países está aplicando genera algunos resultados que no han sido comprendidos apropiadamente.

Jorge Brovetto

- 3 Se están confundiendo los conceptos de educación superior e institución de educación superior, con el de universidad; el sistema educativo tiene en el nivel post-secundario toda una amplia gama de instituciones que pueden llamarse de educación superior o de nivel terciario, que no es lo mismo que universidades en América Latina, donde éstas han jugado un papel fundamental, en el aspecto, ya no sólo de valores, sino de creación de conocimientos.
- 3 Estos cuatro ejes hacia dónde están orientados, hacia lograr una mayor calidad, equidad, eficiencia del sistema, entendido éste desde lo que es una universidad hasta lo que es alguna institución de educación terciaria, que en algunos casos por la desregulación de nuestra América Latina, son casi lo que podrían llamarse universidades de “garage”.
- 3 Hay que pensar en el papel que cumple la real educación superior en América Latina, es decir la que crea conciencia, que transforma, que estudia las inequidades y que en definitiva crea conocimiento.

Simón Muñoz

- 3 La evaluación tiene que hacerse en función de objetivos. Las universidades, por lo menos de los países latinoamericanos, tienen fijadas misiones muy importantes, en cuanto a contribuir a los objetivos nacionales, por consiguiente tiene que ser muy distinta la evaluación si los objetivos son unos, a que si son otros. En consecuencia, uno de los aspectos que hasta ahora está casi

ausente y que se ha tratado de desarrollar, es la profundización del diálogo entre el estado y las universidades, las que tienen más impacto en cada país, sobre los objetivos nacionales.

- 3 El objetivo de lo que es la universidad, no ha participado, no ha adquirido compromiso. Entonces, un organismo como el Banco Interamericano de Desarrollo, así como otros organismos internacionales pueden ayudar mucho a la realización de procesos en América Latina, tendientes a ampliar el ámbito del diálogo cuando se discutan las políticas económicas y a incluir en ese escenario a las universidades nacionales, por lo menos a las que tienen mayor impacto en el país.

Antonio Saavedra

- 3 Es evidente que existe un problema entre las recomendaciones del Banco Mundial y la realidad de la educación superior en América Latina, diversificada y compleja en cuanto al tamaño y calidad. El Banco Mundial regionaliza y al hacerlo crea conflictos entre los gobiernos y sus universidades, ya que los primeros tratan de cumplir al pie de la letra las sugerencias del Banco sin analizar la realidad.
- 3 Los problemas sobre financiamiento, empiezan cuando los gobiernos evidentemente quieren intervenir en las universidades, problema sumamente complejo, de tal manera que en este momento es importante analizar los puntos y recomendaciones del Banco Mundial, que están referidos en los cuatro ejes de los que ha hablado Cristian Cox y que desde luego como universidades demos una respuesta fundada en el diálogo.
- 3 El papel del estado y la autonomía universitaria son dos cosas que también deben analizarse, la acreditación que evidentemente es un mecanismo que hoy en día no solamente estamos buscando cómo hacerla, sino que es una obligación de las universidades y el financiamiento que en realidad, en las recomendaciones del Banco Mundial se traduce en la matrícula universitaria, que es el problema más conflictivo en casi todas las universidades de América Latina. En ese sentido se deben analizar los puntos que comprende la recomendación del Banco Mundial sobre la educación superior y entre todos encontrar un camino de solución que pueda evitar el conflicto entre gobierno y universidad.

José Sarukhán

- 3 Los gobiernos de los países latinoamericanos en general carecen de una política frente al sistema de educación superior, esto es un punto que mientras no cambie y no haya una política explícita de los gobiernos respecto al desarrollo de la educación superior de los países, se tendrá un sistema muy poco asible, poco agradable, y por lo tanto habría confusión y dificultades para ir resolviendo los problemas que le afectan.
- 3 Con relación a los señalamientos de Schwartzman sobre el rumbo de las universidades creo que sí debe haber un proyecto de nación generado por los componentes de la sociedad. Los países que tienen un proyecto claro de nación son los que han avanzado. En un proyecto de nación la educación superior juega un papel fundamental.

- 3 La universidad requiere de diferentes formas de evaluación, pero el parámetro para evaluar debe ser: existe planeación de cada institución para saber a dónde quiere ir; tiene metas claras en este sentido; los recursos que están dados para ello cumplen con las metas; se requieren más recursos. Este ciclo de planeación, presupuestación y evaluación debe estar puesto en forma muy individual con esta flexibilidad y con esta sofisticación de que se hablaba, quizá para poder fusionar, pero también debe ser muy severa y al mismo tiempo muy generosa, severa si no se cumple, generosa si se cumple, porque se está yendo en el camino, esto es muchísimo más complicado que decir lo del aumento para todas las universidades, no importa que están haciendo el 10%, es una forma muy sencilla de salir de un problema de toda índole desde administrativo hasta político, confrontado con decir esta universidad si debe tener recursos, esta no los debe tener, lo cual confronta obviamente las situaciones políticas que muy pocos políticos quieran encarar, y esto ya no es tanto problema de las instituciones como del sistema general, ellos están coordinando a la educación superior, entonces son las metas propias de cada institución, con sus peculiaridades, con sus genialidades, con su misión, las que han sido parámetros determinantes del apoyo y el desarrollo de las mismas.

Oscar Shuberoff

- 3 No puede hablarse en términos de diseño de un sistema para la educación superior, de una filosofía para el gobierno o para el financiamiento o para la definición de niveles de calidad en la universidad, si no se hace en relación con los objetivos que la sociedad persigue, es decir, tenemos que tener claros los modelos de referencia: el tipo de sociedad que queremos construir, el tipo de función que queremos asignar en esa sociedad al estado para partir de premisas, simplificar y enfocar la discusión hacia nuestras diferencias en torno al diseño de las políticas universitarias.
- 3 Las consecuencias de los cambios son realmente importantes y se producen de manera turbulenta en el mundo, con mayor intensidad en América Latina. Se está convirtiendo en estratégico el valor del conocimiento y de la ecuación en la producción mundial, en consecuencia es un momento en que este conocimiento pareciera ser el contenido más importante del proceso productivo. En los países de la región las posibilidades de formar los recursos humanos y de generar ese conocimiento que es estratégico y que se vincula a la posibilidad de competitividad de los países para que estén en condiciones de dar la mejor calidad de vida a la mayoría, por ejemplo si este fuera el modelo de sociedad al que apuntamos, entonces pareciera que este desafío se le plantea a las universidades en el mismo momento en general en América Latina.
- 3 Sigue vigente la necesidad de garantizar la más amplia democratización del acceso al conocimiento de mayor calidad, el engaño está en el acceso democratizado al conocimiento de segunda, dirigido a la gente de segunda, ha sido en muchos casos el paliativo que se ha encontrado a la demanda social por educación.
- 3 Tenemos un diseño de las estructuras educativas y en particular de la educación superior en nuestra América Latina, cuando los requerimientos de la competitividad han cambiado y se suele abusar de la necesidad de cambiar la universidad, de transformarla, en rigor hay una necesidad de cambio consistente en adaptarla al conjunto de la sociedad en la que está inserta y sujetarla a las grandes modificaciones que se producen en el mundo, se tiene la necesidad de adaptarla al cumplimiento de los objetivos estratégicos que debiera fijarse cada nación.

- 3 Disiento, de la afirmación de que otro eje para una transformación positiva del sistema educativo es el desarrollo del sector privado. De ningún modo se debe pensar que el incremento necesario de la oferta de educación superior va a ser cubierto con la oferta del sector privado